

Viernes 22 de septiembre de 2006

Economía Moral

Julio Boltvinik

Una ley para el plan de la CND /IV y último

Programa de combate a la pobreza para el gobierno legítimo

*La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente*

La primera asamblea de la convención nacional democrática (CND) refleja que el movimiento de resistencia contra la usurpación y en defensa de la democracia tomó el único camino correcto: desconocer al gobierno usurpador y declarar un gobierno legítimo encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador. La opción de haberlo nombrado jefe de la oposición, o inclusive de la resistencia, hubiese significado un reconocimiento implícito al gobierno que iniciará el 1° de diciembre. Propongo que en la ceremonia de toma de posesión de AMLO, el 20 de noviembre, una anciana indígena muy pobre (y renegada orgullosa), símbolo cuádruple de los condenados de la tierra (para usar el término de Franz Fanon): pobre, mujer, indígena y anciana, coloque a AMLO la banda presidencial.

Hoy concluyo la serie, que inicié en la entrega de *Economía Moral* del 1° de septiembre, sobre la iniciativa de la nueva ley general de desarrollo social (NLGDS), que presenté ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ella configura un programa de desarrollo social (casi) completo que puede ser un instrumento muy útil para la CND, para el gobierno legítimo de la República, y para el Frente Amplio Progresista.

El capítulo referido a áreas y zonas de atención prioritaria se ha transformado a fondo. En la ley vigente, este capítulo (que no incluye el concepto de áreas prioritarias, sino solamente el de zonas) está desconectado del resto del articulado. En la NLGDS, en cambio, se conecta con la medición de la pobreza y del riesgo de pobreza, así como con la planeación y la programación a través de la focalización territorial, pues ésta se lleva a cabo a través de las áreas de atención prioritaria. Éstas se definen operativamente en función del indicador de incidencia equivalente de la pobreza (1) y del riesgo de pobreza, y se establece su clasificación en función del mismo indicador, en ultra alta pobreza, muy alta pobreza y alta pobreza. La distinción entre áreas de atención prioritaria y zonas de atención prioritaria permite que las primeras sirvan para fines de la focalización territorial y que las segundas, que son agregados de varias áreas de atención prioritaria contiguas y homogéneas, sirvan de base a los propósitos de promover el desarrollo regional, lo que está en el espíritu de la ley vigente.

El capítulo Fomento del sector social de la economía de la ley vigente se convierte en Fomento de la economía popular. Partiendo de la definición de economía popular establecido en el artículo 2, que identifica el carácter no lucrativo del propósito y la carencia de recursos para poder vivir sin trabajar de sus integrantes, como los dos rasgos definitorios, se desarrollan, con cierta amplitud, las políticas de financiamiento a la economía popular, estableciendo los tres tipos de recursos que los gobiernos pueden canalizar a la economía popular (recursos fiscales no recuperables, recursos créditos recuperables y capital de riesgo recuperable) y los propósitos para los cuales se puede usar cada uno de ellos. También se abren posibilidades diversas de financiamiento como la combinación de crédito productivo y crédito a la vivienda.

El capítulo sobre mediciones de pobreza incluye ahora también las mediciones del riesgo de pobreza. Se ha hecho explícita la distinción entre dos tipos de mediciones: las genéricas, destinadas a conocer la evolución de la pobreza en un ámbito geográfico e identificar las áreas de atención prioritaria, y las particulares, destinadas a identificar la población objetivo de un programa focalizado, asignándose la responsabilidad de realizar las segundas a las dependencias y entidades ejecutoras de los programas con focalización individual, y la realización de las primeras, así como la definición de la metodología para ambas, que debe ser la misma, al

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo de Evaluación). Se modifican parcialmente los indicadores de pobreza definidos en la ley vigente y se avanza en la conformación de las normas de referencia que definen lo digno y suficiente en cada una de las ocho dimensiones del nivel de vida consideradas. Además, se avanza en la definición del procedimiento en cada dimensión y en el requerido para combinar las dimensiones entre sí. Se incluye, por primera vez, la medición del riesgo de pobreza, para el cual se definen ocho dimensiones con sus respectivas normas e indicadores. El capítulo termina señalando que la condición integral de cada hogar estará dada tanto por su pobreza como por su riesgo de pobreza.

En el título sobre el Sistema Nacional de Desarrollo Social, los cambios fundamentales son: a) La asignación de las competencias del gobierno federal dentro del sistema nacional, al gabinete de desarrollo social en vez de a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso). Este cambio ya ha sido explicado en entregas anteriores. b) La transformación de la comisión intersecretarial en gabinete de desarrollo social, encabezado ya no por el titular de la Sedeso sino por el del Ejecutivo federal. c) La transformación de la comisión de desarrollo social en lo que podría llamarse la 'república de desarrollo social', al ser integrada por el presidente de la República, los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y al ampliarse sus facultades aprobatorias y de elección de los integrantes de otros mecanismos colectivos (consejo consultivo y consejo nacional de evaluación).

El papel central del gabinete de desarrollo social en la superación de la subordinación de lo social a lo económico y en la implantación de la vía multisectorial e intersectorial del desarrollo social ha sido ya discutido en entregas anteriores. Respecto al consejo consultivo se busca superar su carácter insulso cambiando el procedimiento de su conformación, de la designación unilateral por la Sedeso a la elección por unanimidad en la comisión nacional a partir de un universo de candidatos que propondrán organizaciones sociales. No será un consejo consultivo de la Sedeso sino de la administración pública federal.

En el título sobre la evaluación se precisa, en primer lugar, para que no haya dudas, que en materia de desarrollo social la función de evaluación es exclusiva del consejo de evaluación (2) . Se precisa el objetivo de las evaluaciones en un doble sentido: a) qué actividades comprende, desde la revisión del cumplimiento de los propósitos básicos del desarrollo social, hasta la emisión de recomendaciones; b) que se evalúa la política de desarrollo social en conjunto así como cada uno de los elementos que la componen (instrumentos, medidas, proyectos, y programas), y que no sólo es materia de evaluación por parte del consejo la política que ejecuta la administración pública federal, sino toda la que use recursos públicos federales cualquiera que sea el ejecutor de la misma.

El texto del articulado se transforma radicalmente, eliminándose muchos artículos vigentes referidos a indicadores, algunos de los cuales sostienen condiciones aberrantes, como el artículo 77, que establece que el consejo de evaluación debe someter a la consideración de las secretarías de Hacienda y de la Función Pública los indicadores antes de aprobarlos. En su lugar, se desarrollan las bases de las relaciones de colaboración entre el consejo y la dependencia o entidad ejecutora. Se definen algunas actividades que ésta debe llevar a cabo tanto al inicio del programa como a lo largo de su periodo de ejecución, para generar la información de base que servirá de apoyo en las evaluaciones. Se precisa que estas actividades serán normadas y guiadas por el consejo.

Un cambio fundamental es establecer el carácter vinculatorio de las recomendaciones del consejo y el mecanismo de apelación al que puede acudir la dependencia ejecutora ante el gabinete de desarrollo social, dándole así a las evaluaciones una utilidad práctica y una importancia de las que ahora carecen. En efecto, actualmente resultan casi irrelevantes las conclusiones de las evaluaciones, ya que las dependencias hacen caso omiso de ellas, convirtiendo el gasto en la materia en un dispendio.

Además, se encarga al consejo de evaluación la formulación del informe anual sobre desarrollo social en México, mismo que se presentará en sesión pública del gabinete de desarrollo social. El informe será la síntesis de las evaluaciones realizadas e incluirá recomendaciones. Se establece que, en la siguiente reunión del gabinete de desarrollo social, el presidente de la República anunciará los ajustes que, en su caso, se harán en la política nacional de desarrollo social como consecuencia de las recomendaciones del consejo.

En lo que respecta al carácter institucional y la integración del consejo de evaluación, el primer cambio es que deja de ser organismo sectorizado en la Sedeso y pasa a ser, como el Conacyt, un organismo descentralizado no sectorizado, consolidando su independencia. El segundo cambio es que se precisa su objetivo para que incluya: 1) las actividades normativas y de realización directa, o a través de un organismo independiente del ejecutor del programa, de las tareas de evaluación de la política de desarrollo social; 2) la definición de la metodología para la medición de la pobreza y el riesgo de pobreza, metodología aplicable a las mediciones genéricas y a las particulares; 3) llevar a cabo las mediciones genéricas periódicas; y 4) determinar las áreas y zonas de atención prioritaria en los términos establecidos en el capítulo respectivo.

Se ciudadaniza totalmente el consejo al desaparecer de su estructura los miembros designados por el Ejecutivo federal. Queda integrado por nueve investigadores académicos. Entre ellos mismos eligen al presidente y al secretario ejecutivo, cargos que desempeñan de manera rotativa. Los nueve consejeros académicos son elegidos por la comisión nacional por unanimidad para evitar que las minorías queden excluidas de participar efectivamente en la conformación del organismo, lo cual, como hemos visto con el Instituto Federal Electoral (donde se excluyó al PRD), puede llevar a graves deformaciones. Se modifica la estructura orgánica para introducir el consejo general y dotarlo de todas las funciones, incluida la de administración. Estos avances fortalecen las facultades y la independencia de este potencialmente importantísimo organismo.

(1) La incidencia equivalente de un conjunto de hogares se define en la iniciativa como el producto de la incidencia (proporción de personas en situación de pobreza o riesgo de pobreza) por la intensidad de la pobreza de dicho conjunto. La intensidad de la pobreza de un conjunto de hogares se define, a su vez, como la media simple de la brecha de pobreza de los individuos que conforman el conjunto, mientras la brecha de pobreza de un individuo, que es igual a la del hogar del que forma parte, se define como el residuo que resulta de restar de la unidad el índice del nivel de vida integrado del hogar. Por último, éste se obtiene al combinar ocho indicadores parciales para cada hogar (acceso a recursos económicos, adecuación del nivel educativo, adecuación del acceso a servicios de salud, adecuación de la vivienda, adecuación sanitaria y de desechos de la vivienda, adecuación del acceso a otros servicios básicos de la vivienda, adecuación del equipamiento básico de la vivienda, y adecuación del tiempo libre disponible).

(2) Quién lleva a cabo las evaluaciones es una de las disputas en la controversia constitucional actualmente en curso, interpuesta por la Cámara de Diputados contra el reglamento de la ley vigente. En éste, la Sedeso estipuló un modelo de evaluación en el cual las dependencias y entidades son las que hacen las evaluaciones y el consejo de evaluación las normas y, en todo caso, lleva a cabo evaluaciones complementarias. Este modelo viola la ley, duplica gastos y promueve autoevaluaciones sesgadas hacia el aplauso incondicional.